



Ein oft langer Weg zum Pass: In der Schweiz gilt ein dreistufiges Einbürgerungsverfahren von Gemeinde, Kanton und Bund.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

Das Bürgerrecht ist ein Recht auf Rechte

Eine Demokratie, die für ihren wirtschaftlichen Erfolg auf die Zuwanderung baut, muss diesen Immigranten auch Wege zur Zugehörigkeit eröffnen. Der Schlüssel dazu ist das Bürgerrecht. Gastkommentar von Paul Rechsteiner

Die neuere Geschichte des Schweizer Bürgerrechts ist geprägt von einem ständigen Auf und Ab, von Fortschritten und grossen Rückschlägen. Dreimal, 1982, 1994 und 2004, scheiterte der Versuch in einer Volksabstimmung, jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern eine erleichterte Einbürgerung zu ermöglichen. Einmal allerdings nur noch am Ständemehr. Die verantwortlichen CVP-Bundesräte Kurt Furgler, Arnold Koller und Ruth Metzler vertraten die Vorlagen – ein riesiger Unterschied zu heute – immer mit grossem Engagement. Zum Beispiel Furgler: «Hier aufgewachsene Ausländer sind dank dem Besuch schweizerischer Schulen (...) nur den Papieren nach Ausländer. Ihre volle Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft ist mit allen Mitteln zu fördern.»

Fortschritte und Rückschläge

Neben diesen Rückschlägen gab es aber auch Fortschritte. Der mit Abstand wichtigste war eine Folge der Gleichstellung der Geschlechter, die endlich auch im Bürgerrecht nachvollzogen wurde. Die geschlechtsunabhängige verankerte erleichterte Einbürgerung des Partners / der Partnerin nach fünf Jahren verbesserte ihre Rechtslage klar. (Dies zum Preis, dass ausländische Ehefrauen von Schweizern nun nicht mehr automatisch Schweizerinnen wurden.) Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung war damit verankert. Die praktische Bedeutung dieser Verbesserung ist enorm. Rund 40 Prozent der Ehen werden heute binational geschlossen.

Zu den positiven Entwicklungen im Bürgerrecht gehört auch, dass das Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit Anfang der 1990er Jahre abgeschafft wurde. Zu den Errungenschaften dieser Jahrzehnte gehört ferner, dass gegen willkürlich verweigerte Einbürgerungen bis hin zum Bundesgericht Beschwerde möglich wurde. Wegweisend dafür waren zwei Bundesgerichtsentscheide. Daraus ergab sich zwar kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung, aber doch ein Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung. Zwiespältige Auswirkungen hingegen haben zwei

Nur das Bürgerrecht schafft letztlich Schutz vor Ausweisung und sichert damit das Aufenthaltsrecht.

Gesetzesrevisionen der jüngeren Zeit: Für die dritte Generation wurde eine Verfassungsrevision für die erleichterte Einbürgerung in die Wege geleitet und von Volk und Ständen angenommen. Im Gesetz wurde das Versprechen dann aber so restriktiv umgesetzt, dass die Effekte klein geblieben sind. Unter anderem wegen der willkürlichen Altersgrenze von 25 Jahren, bis zu der die erleichterte Einbürgerung spätestens beantragt werden kann.

Die letzte Revision des Bürgerrechtsgesetzes von 2018 verkürzte zwar die Wohnsitzpflicht von zwölf auf zehn Jahre. Aber gleichzeitig wurden die Hürden erhöht, indem neu die Niederlassungsbewilligung C zwingend vorausgesetzt wird. Und die sprachlichen Anforderungen wurden in der Praxis dermassen verschärft, dass viele Zugewanderte ohne tertäre Bildung faktisch keine Chance mehr auf Einbürgerung haben. Der Ungeist der «Schweizermacher», bis heute der erfolgreichste Schweizer Film aller Zeiten, ist an manchen Orten noch immer makabre Realität.

Die grössten Verschlechterungen der letzten Jahre aber sind entstanden durch die in der jüngeren Geschichte präzedenzlose Prekarisierung der Aufenthaltsrechte für die in der Schweiz geborene und hier aufgewachsene zweite und dritte Generation. Durch die neuere Praxis der Gerichte bei Delikten hat sich ihre Situation massiv verschlechtert. Noch in den 1990er Jahren wäre es unvorstellbar gewesen, dass hier geborene oder aufgewachsene Ausländer – also eigentlich Inländer ohne Pass – bei Delikten einfach abgeschoben würden. Genau das passt heute aber regelmässig. Dies trotz der Härtefallklausel im Gesetz, die ausdrücklich Secondos und Secondas schützen sollte. Bei diesen Verschärfungen beruft sich das Bundesgericht auf den sogenannten «Volkswillen». Gemeint ist die Annahme der SVP-«Ausschaffungsinitiative» in der Volksabstimmung.

Es sind also rein politische und nicht rechtliche Argumente. Dabei blendet das Bundesgericht vollständig aus, dass die gleiche Stimmbevölkerung wenige Jahre später die SVP-«Durchsetzungsinitiative», die sich gegen die Härtefallklausel richtete, mit menschenrechtlichen Argumenten klar verworfen

hat. Gefährdet ist die Aufenthaltsicherheit langjährig hier Ansässiger ohne Schweizer Pass zudem, weil das Aufenthaltsrecht zunehmend davon abhängt, ob jemand Sozialhilfe bezogen hat. Viele, die Hilfe für sich und ihre Kinder dringend nötig hätten, verzichten heute darauf, aus berechtigter Angst vor dem Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung. Ob die vom Parlament in einer ersten Runde gutgeheissene parlamentarische Initiative «Armut ist kein Verbrechen» dem Einhalt gebieten kann, ist derzeit ungewiss.

Angesichts dieser Entwicklung rückt die ursprüngliche Funktion des Bürgerrechts, nämlich Aufenthaltsicherheit zu schaffen, wieder in den Vordergrund. Nur das Bürgerrecht schafft letztlich Schutz vor Ausweisung und sichert damit das Aufenthaltsrecht. Ende 2024 zählte die Schweiz gut neun Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Fast zweieinhalb Millionen von ihnen haben keinen Schweizer Pass, mehr als 27 Prozent der Bevölkerung, mit steigender Tendenz. Die Zunahme der Schweizer Wohnbevölkerung ist nichts anderes als ein Spiegel des wirtschaftlichen Erfolgs der Schweiz. Dass ein immer grösserer Teil der Schweizer Wohnbevölkerung keinen Schweizer Pass hat, ist hingegen eine Folge des restriktiven Einbürgerungsrechts. Kein anderes Land kennt ein so kompliziertes dreistufiges Einbürgerungsverfahren von Gemeinde, Kanton und Bund. Die dominante Rolle der Gemeinden stammt aus Zeiten, als die Verantwortung für die Armen, die Armgängigen, bei den Gemeinden lag. Menschen, die in die Armut abstürzen, konnten in ihre Heimatgemeinde abgeschoben werden, egal wie lange sie an einem anderen Ort gelebt hatten.

Dieser unwürdige Zustand, die unselige Verschränkung von Armen- und Gemeindebürgerrecht, ist seit 1977 vorbei. Keine Schweizerin, kein Schweizer muss heute mehr befürchten, wegen Armut in die Schweizer Heimatgemeinde abgeschoben zu werden. Ist die Heimatgemeinde aber nicht mehr für die Sozialhilfe zuständig, entfällt dieser Grund für eine restriktive Einbürgerungspolitik. Eine Demokratie, die wirtschaftlich auf Immigrantinnen und Immigranten baut, muss diese einbeziehen, ihnen Wege zur Zugehörigkeit eröffnen. Der Schlüssel dazu ist das Bürgerrecht. Für gleiche und vollwertige Rechte. Eine Demokratie muss alle einschliessen, die dauerhaft zur Wohnbevölkerung zählen. In diese Richtung zielt die von SP und Grünen unterstützte eidgenössische Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)». Die Initiative fordert, die Wohnsitzfrist für Einbürgerungen auf fünf Jahre herabzusetzen. Diese Forderung ist keineswegs utopisch. Die Fünfjahresfrist ist in Europa verbreitet, nahezu Standard. Auch für die Schweiz wäre sie nichts Neues. Im 19. Jahrhundert galten kurze Wohnsitzfristen, zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren fünf Jahre die Regel. Nur weil Albert Einstein innerhalb von fünf Jahren Schweizer Bürger wurde, ist er ein Schweizer Nobelpreisträger.

Die Einbürgerungspolitik hängt wie kaum ein anderes Politikfeld mit dem Selbstbild der Schweiz zusammen. Eine abstammungsorientierte Vorstellung von dem, was die Schweiz ausmacht, führt tendenziell zu einem restriktiven Bürgerrecht. Wer sich hingegen an der realen Vielfalt der sich wandelnden Zusammensetzung der Schweizer Wohnbevölkerung orientiert, muss auch für die Öffnung des Zugangs zum Bürgerrecht eintreten.

Bund, Kantone, Gemeinden

Es ist überfällig, die Forderung nach der erleichterten Einbürgerung auf Bundesebene wieder aufzunehmen. Und auch jene des ius soli, der Staatsbürgerschaft durch Geburt. Eine halbe Million der heute in der Schweiz lebenden Inländer mit ausländischem Pass ist hier geboren. Nachholbedarf gibt es außerdem bei der Beschleunigung der Verfahren, die auch auf Bundesebene viel zu lange dauern. Die Weisungen des Bundes sind zudem nicht auf der Höhe der rechtsstaatlichen Standards und viel zu restriktiv.

Die Gemeinden und die Kantone dürfen allerdings nicht warten, bis sich die Rechtslage beim Bund verbessert. Die Gemeinden und Städte sind heute der Ort, wo alles beginnt. Für die Betroffenen ist es in der Praxis ein gewaltiger Unterschied, ob man ihnen signalisiert, dass man sie nicht will, wie es leider manchenorts geschieht. Oder ob man auf sie zugeht und sie einlädt, sich einzubürgern, sobald sie die Voraussetzungen dafür erfüllen. Die Erfahrungen der Gemeinden und Städte, die auf die Betroffenen zugehen, insbesondere auf die Jungen, die vor Ort aufgewachsen und zur Schule gegangen sind, sind jedenfalls sehr positiv.

Das Bürgerrecht ist im Sinne von Hannah Arendt ein fundamentales Recht auf Rechte. Ein Recht, das die Voraussetzung für weitere Rechte ist: Aufenthaltsrechte, politische Rechte. Es geht um die Zukunft der Schweiz, unserer Gesellschaft, unserer Demokratie. Demokratie heisst, dass alle, die zur ständigen Wohnbevölkerung zählen, einbezogen werden. Damit das möglich wird, braucht es eine neue Bewegung im Bürgerrecht.

Paul Rechsteiner war Nationalrat, später Ständerat (St. Gallen, SP) und präsidierte von 1998 bis 2018 den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB). Der Beitrag ist eine gekürzte Fassung seines Referats an der Jahrestagung 2025 der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) vom 27. 11. 25 in Bern.